Câmara Municipal de Pará de Minas - MG
PROTOCOLO GERAL 147/2024
Data: 05/02/2024 - Horário: 09:47
Legislativo - PJ 6/2024

PROCURADORIA GERAL
CMPM –PG 06 / 2024

Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 133/2023, que "determina que o Departamento Municipal de Trânsito de Pará de Minas MG, divulgue trimestralmente os valores arrecadados com multas de trânsito e a destinação destes recursos".

I – Do Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre o Projeto de Lei Ordinária nº 133/2023, de autoria parlamentar, que determina que o Departamento Municipal de Trânsito de Pará de Minas - MG, divulgue trimestralmente os valores arrecadados com multas de trânsito e a destinação desses recursos.

A proposição tem como fundamento o princípio da publicidade e a Lei de Acesso à Informação, que garantem o amplo acesso da população a informações de interesse público.

É o sucinto relatório.

II – Das Funções da Procuradoria

A Procuradoria Jurídica da Câmara de Pará de Minas, órgão consultivo com previsão no art. 44 da Resolução nº 543, de 28 de março de 2017 (Regimento Interno), exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e de aconselhamentos. Trata-se de órgão público que, embora não detenha competência decisória, orienta juridicamente o gestor público e os setores legislativos, sem caráter vinculante.

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Procuradoria Jurídica, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme leciona Hely Lopes Meirelles[1], "*o parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato*

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 41ª ed., Malheiros Editores. São Paulo, 2015, p. 204.

administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva".

Nesse sentido é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *verbis:*

> *"O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do alto administrativo, que se constitui na execução ex ofício da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador."* (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os agentes políticos formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

Importante destacar também que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes. [2]

III – Da Técnica Legislativa

Preambularmente, é bom esclarecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da "técnica legislativa".

Segundo o Ilustre Desembargador Kildare de Carvalho[3]:

> *"... por lei se entende a regra imperativa de caráter geral, emanada de autoridade competente, após tramitação segundo processo legislativo estabelecido pelo Direito, imposta ao homem e sancionada pela força pública."*

[2] Esse achado foi sintetizado no manual de boas práticas consultivas da AGU: "o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade".

[3] CARVALHO, Kildare Gonçalves. Técnica Legislativa. 4 ed. rev. atual. e ampl. – Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 65 e 66.

A técnica legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais e de formatação específicos que visam à elaboração de um ato normativo. Consiste, pois, na forma correta de elaborar as leis, de maneira que as torne exequíveis e eficazes, abrangendo um conjunto de regras e normas técnicas que vão desde a propositura até a publicação da lei.

A elaboração legislativa exige, acima de tudo, bom senso, critérios objetivos e responsabilidade, uma vez que as leis interferem, direta ou indiretamente, na vida das pessoas, sendo voltadas a um número indeterminado de destinatários finais.

Com efeito, o Regimento Interno desta Casa Legislativa estabelece, em seu art. 142, que a *"proposta de emenda à lei Orgânica e os projetos deverão ser redigidos de forma articulada,* ***conforme a técnica legislativa****"*.

Cabe ressaltar que, no âmbito do município de Pará de Minas, inexiste norma específica que regulamente a edição e elaboração de conteúdo legislativo, fazendo-se necessário, por isso, que se recorra a normas federais aplicáveis – no caso, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Neste contexto, não foram detectadas inconsistências de redação no Projeto de Lei em tela, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada.

Orientamos, contudo, que sejam procedidas as **correções gramaticais necessárias, se houver**, quando da redação final, nos termos regimentais:

> *Art. 209. Concluída a votação da proposição, com ou sem emendas aprovadas, caberá à Mesa Diretora adequar o texto à correção vernácula, procedendo-se à redação final.*

IV – Da Competência Legislativa e da Iniciativa

Sob o prisma da **competência** não há quaisquer obstáculos a serem invocados, uma vez que o projeto de lei em estudo trata de matéria de competência legislativa municipal, consoante com o que dispõe o art. 30, inciso I, da Constituição Federal, reproduzido no art. 15, inciso I, da Lei Orgânica Municipal, os quais estabelecem a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local.

Segundo o ilustre autor José Nilo de Castro[4] entende-se por interesse local *"todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal [...] tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local"*.

[4] CASTRO, José Nilo de. Direito Municipal Positivo. 4. ed. Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.

Corroborando com o alegado, o mestre Hely Lopes Meirelles, leciona[5]:

> *A aferição, portanto, da competência municipal sobre serviços públicos locais há de ser feita em cada caso concreto, tomando-se como elemento aferidor o critério da* ***predominância do interesse, e não o da exclusividade****, em face das circunstâncias de lugar, natureza e finalidades do serviço.* **[Destacamos]**

O Município é dotado de autonomia política, que lhe confere a faculdade para elaborar suas próprias leis e dispor sobre sua organização, forma de satisfazer suas demandas e demais temas de sua competência, conforme o disposto no art. 2° da Lei Orgânica Municipal.

Quanto à **iniciativa parlamentar**, sabe-se que o rol de competências normativas privativa do Executivo está *expressamente* determinado no art. 61, §1°, inciso II, da Constituição Federal.

De fato, a iniciativa de lei sobre o assunto por parte de vereador não ofende as matérias de competência exclusiva do Prefeito, dispostas no art. 55 da Lei Orgânica Municipal:

> ***Art. 55.*** *São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:*
>
> *I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica ou aumento de sua remuneração;*
>
> *II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
>
> *III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou equivalentes e órgãos da Administração Pública;*
>
> *IV - matéria orçamentária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções.*
>
> *Parágrafo único. Não será admitido o aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.*

Assim sendo, fica claro que, com exceção das matérias previstas expressamente nesses dispositivos, as demais matérias não são alcançadas pela inconstitucionalidade formal, logo, não se evidencia vício no projeto em apreço quanto a sua iniciativa.

Compreende-se assim que, fora os projetos cuja competência esteja voltada exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, os demais competem **concorrentemente** ao Prefeito e à Câmara Municipal, na forma regimental, como ocorre *in casu*.

---

[5] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 14ª ed. Malheiros Editores, São Paulo, 2006, p. 338

Mais uma vez, citamos o Professor Hely Lopes Meirelles[6]:

> *"Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal* ***não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito****."*
>
> *"Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar 'sobre assuntos de interesse local' bem como a de 'suplementar a legislação federal e estadual no que couber'- ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local –* ***ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores"*** **(destacamos)**

Além do mais, já é pacífico na jurisprudência a ideia de que não existe vício de iniciativa em projetos de lei de origem parlamentar que visem concretizar o princípio constitucional da publicidade sem a criação, extinção ou modificação de órgãos pertencentes ao Poder Executivo.

Em caso semelhante, decidiu o Tribunal de Justiça Catarinense em **03/02/2021**, vejamos:

> ***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 2.044/2020, DO MUNICÍPIO DE CAPIVARI DE BAIXO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE MANDA DIVULGAR, NO SITE OFICIAL DO MUNICÍPIO, "INFORMAÇÕES REFERENTES À APLICAÇÃO DE RECURSOS DERIVADOS DE MULTAS DE TRÂNSITO APLICADAS NO MUNICÍPIO".*** *PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA DOS ATOS DO PODER PÚBLICO. MATÉRIA QUE NÃO É DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, MAS CONCORRENTE. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE. ALEGADO AUMENTO DE DESPESA. INOCORRÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE AFASTADA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. "A lei questionada enquadra-se no contexto de* ***aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88), não se tratando de matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas de iniciativa concorrente" (STF - RE n. 613.481 AgR/RJ, Rel. Ministro Dias Toffoli), motivo pelo qual a "lei de iniciativa parlamentar pode dispor sobre a publicidade de atos administrativos do Poder Executivo" (STF - RE n. 770.329/SP, Rel. Ministro Roberto Barroso)****. Assim, não é inconstitucional por vício de iniciativa a lei municipal que manda divulgar, no site oficial da Prefeitura, "informações referentes à aplicação de recursos derivados de multas de trânsito aplicadas no município". Ainda mais que a norma municipal questionada não gerou aumento de despesa, e, ainda que houvesse algum aumento, "o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente" (STF - ADI n. 2.444/RS, Rel. Ministro Dias Toffoli).* (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade

[6] MEIRELLES, Helu Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 14ª ed. Malheiros Editores, São Paulo, 2006, p. 607.

(Órgão Especial) n. 5037015-74.2020.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Jaime Ramos, Órgão Especial, j. **03-02-2021**).

Portanto, não vislumbramos nenhum óbice na presente proposição quanto à competência ou iniciativa do Poder Legislativo Municipal, não estando o Projeto de Lei eivado por nenhum vício de ordem formal ou material.

Quanto à espécie normativa, não há na ordem constitucional, tampouco na Lei Orgânica Municipal dispositivo que estabeleça a espécie normativa específica para tratar o assunto sob análise, razão pela qual a modalidade ordinária é a via adequada.

V – Da Análise Jurídica

Da análise do texto do projeto de lei em comento, verifica-se que a proposta legislativa visa a divulgação dos valores arrecadados com multas de trânsito, bem como a sua destinação desses recursos, no Diário Oficial Eletrônico de Pará de Minas e no Portal da Transparência da Prefeitura.

A princípio, é importante afirmar que a proposição em apreço se fundamenta no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, por conseguinte, no aprimoramento da já necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da Administração Pública.

A Constituição Federal impõe desde sempre o dever ao administrador público de dar publicidade aos atos, programas, obras, serviços e outros, devendo a publicidade ter caráter unicamente educativo, informativo ou de orientação social.

Toda esta imposição é necessária porque a publicidade além de ser um instrumento de transparência e controle da Administração Pública pela sociedade, permite também que a população fiscalize a atividade administrativa.

Para Fabrício Mota, *"as ideias de publicidade e transparência parecem ser complementares. A partir da acepção comum das palavras, pode-se entender a publicidade como característica do que é público, conhecido, não mantido secreto. Transparência, ao seu turno, é atributo do que é transparente, límpido, cristalino, visível; é o que se deixa perpassar pela luz e ver nitidamente o que está por trás. Os atos administrativos, impõem a conclusão, devem ser públicos e transparentes – públicos porque devem ser levados a conhecimento dos interessados por meio de instrumentos legalmente previstos (...) transparentes porque devem permitir enxergar com clareza seu conteúdo e todos os elementos de sua composição, inclusive o motivo e a finalidade, para que seja possível efetivar seu controle"*.

Dessa forma, a transparência possibilita dar mais efetividade ao princípio da publicidade, ao oferecer meios para que o cidadão possa exercer o seu direito de conhecer o modo como são tomadas as decisões pelos agentes públicos.

Neste sentido, vejamos o disposto no Art. 37, §1°, da Constituição Federal:

> ***Art. 37.*** *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade,* ***publicidade*** *e eficiência e, também, ao seguinte:*
>
> *[...]*
>
> *§ 1° A* ***publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.*** **[Destacamos]**

Lado outro, cumpre-nos ressaltar que o direito de acesso à informação dos órgãos públicos é assegurado a qualquer cidadão, mesmo que para uso privado, conforme dispõe o Art. 5°, inciso XXXIII, da CF/88:

> ***Art. 5º.*** *[...]*
>
> *[...]*
>
> *XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;*

Este dispositivo, inclusive, foi espeque para o surgimento da tão importante Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que traz a obrigatoriedade do uso de meios eletrônicos para a divulgação de informações essenciais para a sociedade. O objetivo é a institucionalização da cultura do acesso na administração pública. Esta cultura se traduz em esforços para despertar a consciência de que as informações geridas pela administração pública são de interesse social, cabendo ao Estado a responsabilidade de disponibilizá-las de forma objetiva e compreensível aos cidadãos.

A nível municipal, temos a Lei Orgânica, em seu art. 94, dispõe que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Município obedecerá ao princípio da publicidade, dentre outros.

No que tange à legislação vigente, a proposição está em consonância com o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), que em seu artigo 320, §2° estabelece o seguinte:

> ***Art. 320.*** *A receita arrecadada com a* ***cobrança das multas de trânsito*** *será aplicada, exclusivamente, em sinalização, em engenharia de tráfego, em engenharia de campo, em policiamento, em fiscalização, em renovação de frota circulante e em educação de trânsito. (Redação dada pela Lei nº 14.440, de 2022)*
>
> *(...)*
>
> *§2º* ***O órgão responsável deverá publicar, anualmente****, na rede mundial de computadores (internet), dados sobre a receita arrecadada com a cobrança de multas de trânsito e sua destinação. (§ 2º incluído pela Lei nº 13.281, de 2016)*

O art. 14 da Resolução nº 875/2021 do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), que regulamenta o art. 320 do CTB, também determina que "o órgão ou entidade responsável pela aplicação da receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito deverá publicar, anualmente, na rede mundial de computadores (internet), dados sobre a receita arrecadada com a cobrança de multas de trânsito e sua destinação".

A questão da proposição ora em tela é de incrementar os níveis de publicidade e transparência administrativa sobre o assunto, permitindo à população o conhecimento sobre os valores arrecadados com de multas de trânsito e a destinação desses recursos **de forma trimestral**.

Neste sentido, a Suprema Corte decidiu em casos semelhantes:

> *A lei questionada enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88), não se tratando de matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas de iniciativa concorrente.* [STF - RE n. 613.481 AgR/RJ, Rel. Ministro Dias Toffoli]
>
> *Além disso, é legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica.* [STF - ADI n. 2.444/RS, Rel. Ministro Dias Toffoli].

Tome-se como exemplo a Lei Estadual nº 23.573 de 14/01/2020, que determina que o departamento de trânsito de Minas Gerais divulgue ***trimestralmente*** os valores arrecadados com multas de trânsito e a destinação desses recursos. Ou ainda a Lei nº 11.551/2023 do Município de Belo Horizonte, que obriga o Município a publicar em seu site oficial os demonstrativos de arrecadação e de destinação dos recursos decorrentes da aplicação de multas de trânsito de forma ***mensal***.

Considerando, por fim, que não haverá impacto financeiro e orçamentário para a execução da lei e que não implicará em aumento de despesas para o Executivo e nem criará atribuições para órgãos ou secretárias do Município, nos posicionamos pela sua legalidade.

VII – Da Conclusão

Por todo o exposto, considerando que a matéria contemplada no Projeto de Lei nº 133/2023 possui competência legislativa municipal e iniciativa concorrente, esta Procuradoria Jurídica entende que a proposição não padece de vícios de constitucionalidade ou de legalidade, estando apta a tramitar normalmente.

Ressaltamos que para aprovação de matéria desta natureza é exigido quórum de maioria simples de votos, desde que presentes a maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, conforme o art. 195 do Regimento Interno.

É o nosso parecer, o qual submetemos, *sub censura*, à consideração da digna Comissão de Legislação e Justiça desta Casa.

Pará de Minas, 02 de fevereiro de 2024.

Sheila Bastos Gomes
Procuradora Adjunta